

REMISSYTTRANDE
FARR – Flyktinggruppernas Riksråd

2015-10-15
Diarienummer: Ju2015/05152/L4

Betänkandet SOU 2015:57 Tillsyn över polisen och Kriminalvården

FARR – Flyktinggruppernas riksråd som har beretts tillfälle att avge synpunkter på Polisorganisationskommitténs utredning och lagförslag, anger följande.

SAMMANFATTNING

FARR anser allmänt att verkställighet av utvisningsbeslut bör ske utan användning av våld och tvång genom att erbjuda alternativ. Då verkställighet ändå sker genom tvång behövs oberoende observation till syfte att minimera användningen av kränkande behandling och våld. FARR välkomnar därför att utredningen föreslår utrikesresor för verkställighet som ett prioriterat område för tillsyn och särskilt frihetsberövandet av barn i samband med dessa.

En mycket viktig aspekt av införandet av tillsyn är att det observerande organet är oberoende och att kollegialitet inte uppstår till den verkställande myndigheten. FARR anser att tillsynsmyndigheten bör ha befogenhet till sanktioner såsom att avbryta en åtgärd som hotar den enskildes hälsa eller välbefinnande, samt att kritisera både rutiner kring användande av vissa åtgärder och den verkställande myndighetens lämplighetsbedömningar. Dessutom anser FARR att även enskilda bör kunna anmäla brister till tillsynsmyndigheten, såväl från Sverige som från utlandet.

Eftersom verkställighet genom utrikesresor utgörs av en kedja av tvångsåtgärder vilka är inseparabla bör tillsynen omfatta hela skedet från det att en enskild tas i förvar till dess att denne ankommit till destinationen i utlandet. För en effektiv och trovärdig tillsyn är det av vikt att tillsyn även av Migrationsverkets förvarsenheter redan från start ingår i tillsynsmyndighetens uppdrag.

GENERELLA SYNPUNKTER:

Eftersom FARR arbetar med asylsökande och flyktingars rättigheter fokuserar detta yttrande främst på de delar av förslaget som rör kriminalvårdens transporter och i synnerhet utrikestransporter vid verkställande av avvisningar och utvisningar.

FARR anser principiellt att asylsökande som fått avslag inte ska utsättas för tvångsåtgärder som förvarstaggande eller utvisas med tvång. Oavsett orsakerna till att människor inte lämnar Sverige frivilligt borde samhället sträva efter att lösa situationen utan användning av våld. Om asylskälen inte räcker till så bör alternativ erbjudas, så som frivilligt återvändande med stöd, till exempel av frivilligorganisationer; spårbyte till invandring för arbete, studier eller anknytning; eller stöd till vidarebosättning på grundval av invandringsregler i annat land. Men så länge som tvångsmässig verkställighet av utvisning/avvisning fortfarande förekommer anser vi därför att det behövs oberoende observation av detta för att minimera användningen av våld och kränkande behandling.

Våld såsom hand- och fotfängsel, spännremmar, spotthuvor och tvångsmedicinering med lugnande medel ska inte få förekomma. Det föreligger redan idag tvivel kring huruvida kriminalvården har rätt "att använda tvång, inte minst i form av fängsel, när den utför transporter åt polisen" (Se sid 312) vilket även framkommer i utredningen. FARR anser inte heller att personer ska få bäras ombord på flygplan eller in i annat fordon.

Ett övervakningsorgan är i sig ingen garanti för att överdrivet våld eller kränkningar inte förekommer. Som jämförelse kan nämnas systemet med förtroendeläkare, som i vissa sammanhang kan fungera som ett skydd för myndigheten snarare än för individen. Ett organ för övervakning av utvisningsresor skulle i värsta fall kunna utvecklas till sin motsats, som ett stående argument för att inget fel kan ha begåtts. Målet måste vara att organet inte blir så fast och närstående till den verkställande myndigheten att kollegialitet uppstår.

Vidare anser FARR inte heller att människor som sökt asyl men fått avslag ska frihetsberövas genom förvarstaggning. Frihetsberövande är en allvarlig inskränkning i människors rättigheter och det är därför anmärkningsvärt att asylsökande till skillnad från andra människor i Sverige frihetsberövas utan att de är misstänkta eller dömda för brott eller är en risk för sin egen eller andras hälsa, och utan att den betydligt mindre ingripande åtgärden att personen får anmälningsplikt (uppsikt) har prövats.

Ifall utvisningar och avvisningar inte längre genomfördes med tvång och våld skulle behovet av tillsynsmyndighet för den här verksamheten inte vara lika stort, men så länge det förekommer är FARR i huvudsak positiva till att det inrättas en sådan myndighet för att förhoppningsvis minska användningen av våld och tvång och förekomsten av kränkande behandling eller övergrepp i samband med verkställighet av avvisningar och utvisningar.

FARR är positiva till:

- att utredningen särskilt beaktar den väldigt utsatta situation som personer som utvisas/avvisas befinner sig i vid utrikesresor och verkställighet (sid 24-26, och Kap 10.7, sid 240) och att tillsyn av dessa resor blir ett prioriterat område för den nya tillsynsmyndigheten.
- att utredningen särskilt beaktar situationen för frihetsberövade barn att tillsyn av deras situation blir ett prioriterat område för den nya tillsynsmyndigheten (sid 24, och Kap 10.7, sid 240)

ENSKILDAS MÖJLIGHET ATT LÄMNA KLAGOMÅL OCH ANMÄLA BRISTER

FARR instämmer med utredningen om att det är en nödvändighet att enskilda kan anmäla brister i tillsynsobjektens verksamheter, men vill också framhäva vikten av att det måste vara möjligt att göra en sådan anmälan även från utlandet, vilket behövs i händelse att någon som utvisats behöver anmäla en brist efter att utvisningen verkställts. För att detta ska vara möjligt krävs att det finns lättillgänglig information på myndighetens hemsida om hur en anmälan görs, att den här informationen finns tillgänglig på flera språk och att myndigheten kan ta emot anmälningar på flera språk. Personer som utvisas med tvång bör även i förväg få information om att de kan göra en sådan anmälan om något inte går rätt till.

PROPORTIONALITETS- OCH LÄMPLIGHETSBEDÖMNINGAR (KAP. 10.5)

FARR anser, tvärtemot vad som framhålls i den statliga utredningen (sid 232-237), att tillsynsmyndigheten ska ha till uppgift att uttala sig om och att kritisera lämplighetsbedömningar även om föremålet för bedömningen inte styrs i bindande föreskrifter. Det verkar orimligt att tillsynsmyndigheten skulle få uttala sig om problem, brister eller övergrepp endast om dessa är specificerade i bindande föreskrifter, eftersom föreskrifter omöjligt kan täcka alla eventualiteter som kan uppstå. En del av de problem som vår organisation observerat i samband med utvisningsresor handlar om bemötande och om subjektiva bedömningar kring om, vilka och hur länge olika typer av tvångsmedel ska användas, och det vore orimligt om tillsynsmyndigheten inte kunde uttala sig även om sådana mera subjektiva åtgärder och bedömningar.

ÖVERVAKNING AV UTRIKESTRANSPORTER (KAP. 12.3.2)

FARR ställer sig positiv till att myndighetens mandat att utöva tillsyn föreslås bli vidare än vid övervakning av transporter (sid 306). Det bör däremot ges fler exempel på vad den utökade tillsynen inkluderar; exempelvis förhållanden på Migrationsverkets förvarsenheter och ankomsten till flygplats vid destinationen.

Övervakningen bör enligt FARR täcka alla förhållanden från och med tiden då någon hålls i förvar till och med uppföljning av som händer efter ankomst till destinationen, även om det senare – att följa upp ifall ett avslag av asylansökan var korrekt – antagligen snarare borde vara en fråga för Migrationsverket.

Det är särskilt viktigt att övervakaren är med vid transporten från förvaret (där många befinner sig precis innan själva verkställigheten), och under hela processen för att gå ombord på planet. Det är ofta under denna tid som tvångsmedel och våld, tex i form av fängslen, medicinering eller ombordbärning används. Fasen från förvaret och till att planet har lyft är därför troligen den mest riskfyllda.

Det är också viktigt med övervakning vid ankomsten till destinationen. Det är viktigt att övervakaren kan se till att polisen/TPT inte röjer personlig information kring den utvisade till det mottagande landets myndigheter, och att de inte heller överlämnar den utvisades papper

och dokumentation från migrationsverket eller andra svenska myndigheter till det mottagande landets myndigheter då detta ofta innehåller just sådan personlig information.

Kontroll av att personen åtminstone inte i själva överlämningskedet utsätts för våld eller kränkning av mottagarlandets myndighetspersoner bör ingå i uppdraget, även om mandatet knappast kan utsträckas till övervakning efter överlämningen.

Övervakaren måste också kunna tillse att personen som utvisas är i skick att lämnas på flygplatsen och kan ta hand om sig själv och vet vad hen ska göra, vart hen ska ta vägen, vart hen kan ta hjälp osv.

MEDEL FÖR ATT FÖREBYGGA ELLER RÄTTA BRISTER (KAP. 13)

FARR anser att tillsynsmyndigheten måste ha fler och skarpare medel för att se till att brister åtgärdas eller förebyggs. Tillsynsmyndigheten bör exempelvis ha befogenhet att utföra vissa sanktioner, exempelvis "föreläggande att vidta viss åtgärd, att upphöra med viss aktivitet och att redovisa vidtagna åtgärder, eventuellt förenade med en vitessanktion" i enlighet med vad som anförts av Justitieombudsmannen (sid 330). En tillsyn utan möjlighet till sanktion löper stor risk att bli utan effekt. De argument som lyfts fram i utredningen om att starka sanktionsmöjligheter skall minska samarbetsviljan och möjligheten till insyn hos tillsynsobjektet är inte övertalande. Hur insyn och samarbete ska gå till kan regleras i föreskrifter. Ett trovärdigt tillsynsorgan måste ha några sanktionsmöjligheter. Varför myndigheten skulle sakna alla sanktionsmöjligheter förklarar inte utredningen.

Utredaren anser att observatören i samband med transporter inte ska ha "befogenheter att ingripa med tvingande åtgärder för att förhindra (åtgärder)" (sid 335). FARR anser däremot att övervakaren bör ha befogenhet att avbryta en åtgärd om hen finner det nödvändigt för personens/personernas hälsa, välbefinnande eller värdighet. FARR anser att en övervakare bör ha befogenhet att: förhindra att våld används; att avbryta verkställigheten om det inte går att genomföra den utan användning av våld; och att avbryta verkställigheten om övervakaren anser att personen ifråga inte är i skick att utvisas eller skulle fara alltför illa av verkställigheten.

FARR anser även – i motsats till vad som förordas i den statliga utredningen – att det vore bra om tillsynsobjekten hade en skyldighet att anmäla inträffade incidenter då åtgärder kan ha använts felaktigt eller fått oönskade effekter, i likhet med hur systemet med lex maria fungerar inom vården. (se sid 357-358)

Med anledning av vad som anförts på sidorna 350-351 vill FARR slutligen understryka vikten av att resultaten av inspektionen görs tillgänglig för allmänheten.

EVENTUELLA FRAMTIDA UPPGIFTER FÖR TILLSYNSMYNDIGHETEN (KAP. 14.4)

FARR anser att tillsynsmyndigheten redan från början borde få till uppgift att utöva tillsyn över Migrationsverkets förvarsenheter. I utredningen nämns detta som ett möjligt framtida uppdrag för tillsynsmyndigheten, men FARR anser att det bör ingå i tillsynsmyndighetens ursprungliga uppdrag. Förvarstagande är ett stort ingrepp i en enskild människas liv, har stor

betydelse för den enskilde och liknar på många sätt situationen för de som är frihetsberövade inom Kriminalvårdens regi. Förvarstagandet utgör också i många fall inledningen av verkställandet av avvísningar/utvisningar genom utrikestransporter, och därför nära förbundet med hur dessa går till. Det är därför nödvändigt och vidare logiskt att även Migrationsverkets förvarsenheter ställdes under samma tillsyn som Kriminalvården. Att hålla en person frihetsberövad inför verkställighet utgör uppenbart ett tillskapande av sådana "förhållanden som är särskilt ingripande eller på annat sätt har stor betydelse för enskilda" och är oskiljaktigt sammankopplat med "utrikestransporter som utförs med tvång". Båda dessa ämnen anses som prioriterade områden för tillsyn enligt utredningen (sid 240). Att förvarsenheterna ställs under samma tillsyn som resten av verksamheten rörande utvisningar är därför det enda sättet att garantera en effektiv och trovärdig tillsyn.

För Flyktinggruppernas Riksråd, FARR

Sanna Vestin, ordförande

I detta ärende har FARRs styrelse beslutat. Disa Helander och Jenni Stavare har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Sanna Vestin deltagit.